

Dr. Magnus Brunner, LL.M.
Bundesminister für Finanzen

Johannesgasse 5, 1010 Wien

Herrn Präsidenten
des Nationalrates
Mag. Wolfgang Sobotka
Parlament
1017 Wien

Geschäftszahl: 2022-0.783.341

Wien, 2. Jänner 2023

Sehr geehrter Herr Präsident!

Auf die schriftliche parlamentarische Anfrage Nr. 12906/J vom 2. November 2022 der Abgeordneten Mag. Christian Ragger, Kolleginnen und Kollegen beehre ich mich Folgendes mitzuteilen:

Zu 1. bis 4.:

Das Bundesministerium für Finanzen (BMF) analysiert die Argumente des Rechnungshofes (RH) und wird die geäußerten Bedenken bestmöglich berücksichtigen und in zukünftige Entscheidungen einfließen zu lassen.

Die organisatorische Ausgestaltung der Förderstruktur (insb. Gründung einer ausgelagerten Förderstelle, Regelung der Governance) sowie die Regelung der materiellen Beihilfenbestimmungen (in Form von Richtlinien, die gemäß § 3b Abs. 3 ABBAG-G als Verordnung des Bundesministers für Finanzen mit Zustimmung des Vizekanzlers kundgemacht wurden) zur Unterstützung der von der Pandemie betroffenen Unternehmen stand im Eindruck einer massiven, bis dahin unbekanntenen Gesundheits- und Wirtschaftskrise. Die Behebung der unmittelbaren Folgen dieser Krise sowie die Abwehr schwerer langfristiger volkswirtschaftlicher Schäden standen im Vordergrund. Einen wirtschaftlichen Schock durch die Insolvenz produktiver und innovativer Unternehmen

und von Unternehmen, die für die Grundversorgung der Bevölkerung unerlässlich sind, sowie durch plötzliche Massenarbeitslosigkeit galt es abzuwenden. Die ist auch nachhaltig gelungen.

Zur Beschleunigung der Ausgestaltung der Förderstruktur sowie der Erarbeitung der Beihilfenbestimmungen wurde auf die Expertise der Fachabteilungen, der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kabinetts des Bundesministers und auf die Expertise von ausgegliederten Rechtsträgern und Beteiligungen des Bundes (ABBAG) sowie von externen Experten zurückgegriffen. Ein Verzicht auf die Mobilisierung aller zur Verfügung stehenden Kräfte (und Köpfe) wäre aus damaliger wie auch heutiger Sicht unverantwortlich gewesen. So konnten am 13. März 2020 neben der Bekanntgabe der behördlichen Schließung sämtlicher nicht für die Grundversorgung nötiger Geschäfte bereits Hilfsmaßnahmen für betroffene Unternehmen in Aussicht gestellt werden.

Die Kritik und die Empfehlungen des RH in Bezug auf die Ausgestaltung von finanziellen Unterstützungsmaßnahmen in Krisen von gesamtwirtschaftlicher Tragweite nimmt das BMF zum Anlass, bei der Implementierung von Maßnahmen in zukünftigen Krisen bestmöglich auf diese Empfehlungen zu achten. Gleichzeitig wird angemerkt, dass die Rückschau auf Krisen historischer Dimension nicht mit der Dynamik während der Krise vergleichbar ist.

Betreffend Resümee Zuschüsse (Rz 57):

Die Ausgestaltung der Zuschuss- und Garantieinstrumente stand (und steht generell) im Spannungsfeld zwischen Präzision und rascher Verfügbarkeit. Zu komplexe Antragsprozesse sowie das Abstellen auf ein Vorliegen von belastbaren Detaildaten, die in der Regel erst ex post bei Erstellung des Jahresabschlusses zur Verfügung stehen, hätten zu Beginn der Pandemie sowie während der neuerlichen Schließungen Ende 2020 vielen Unternehmen einen wirtschaftlichen Fortbestand verunmöglicht. Rasche und einfache Hilfen waren notwendig.

Die parallelen Vorwürfe des RH eines zu hohen Komplexitätsgrades (Tz 27) einerseits und einer Überförderung (Tz 25) andererseits sind in sich nicht konsistent und widersprechen sich zudem: Je detaillierter die dem Antrag zugrundeliegenden Informationen, je präziser die Daten zu Umsatz und Einnahmensituation zur Unterbindung einer möglichen Überkompensation sind, desto später kann ein Antragsteller diese Informationen zur Verfügung stellen und desto länger dauert der Prüfprozess durch die Förderstelle. Das Eine geht nicht ohne dem Anderen.

Die Komplexität, die vom RH angesprochen wird (Tz 27), ist zudem nicht Ausdruck einer zu komplizierten Antragstellung, sondern zielt darauf ab, dass im Zeitablauf ein Hilfsinstrument durch ein anderes ersetzt wurde. Dies ist einerseits dem Pandemieverlauf geschuldet (Zeiträume eines Lockdowns erfordern eine höhere Beihilfenintensität), andererseits der beihilfenrechtlich geforderten wie auch wirtschaftlichen Logik, dass sich Angebot und Nachfrage mit Fortgang der Pandemie an die „neue Realität“ anpassen und lediglich unmittelbare Auswirkungen des COVID-19 Ausbruchs und damit zusammenhängender behördlicher Schließungen dem Beihilfentatbestand des Art. 107 Abs. 2. lit. b AEUV zugänglich sind und nicht den Anforderungen des sog. Befristeten Rahmens der Europäischen Kommission folgen mussten. Dass in diesem Zusammenhang beispielsweise die Situation eines Restaurants im April 2020 eine andere war als im April 2022, muss nicht weiter erläutert werden.

Zum Vorwurf einer „beeinträchtigten“ Wirksamkeit aufgrund gestaffelter Fördersätze (Tz 30) sei angemerkt, dass Staffelung, Eintrittsschwellen etc., die zu Klippeneffekten führen, ein im Bereich des Steuer- sowie Sozialversicherungsrechts bekanntes Problem darstellen, welches per se keinen Verstoß verfassungsrechtlicher Grundprinzipien darstellt und einer vereinfachten Anwendung geschuldet ist.

Betreffend Schlussempfehlungen zur Förderstruktur (Rz 57):

Wie bereits eingangs erwähnt, wurde in Anbetracht der Tragweite der Wirtschafts- und Gesundheitskrise sowie der Notwendigkeit sofortiger Maßnahmen auf alle verfügbaren Ressourcen innerhalb des Ressorts, in ausgegliederten Rechtsträgern sowie auf externe Expertise zurückgegriffen.

Zu 5., 6. und 37.:

Die Empfehlungen des RH-Berichts werden bzw. wurden im BMF sehr ernst genommen. So wurde das in einem ressortübergreifenden Projekt der Konferenz der Generalsekretäre erarbeitete Handbuch „Beteiligungsmanagement des Bundesministeriums für Finanzen“ für das BMF im Juni 2021 in Kraft gesetzt, darin wird folgendes festgehalten:

Der Anteilseigner zieht in Konkretisierung des B-PCGK 2017 zur Beurteilung der fachlichen Eignung zur Ausübung der Tätigkeit als Mitglied eines Überwachungsorganes jedenfalls Kenntnisse/Erfahrungen in einer oder mehreren der folgenden Kategorien heran: Branchenumfeld, Geschäftsmodell/operative Unternehmenstätigkeit, Betriebswirtschaft, Finanzen, Recht sowie Management/Führung.

Die Kenntnisse können insbesondere durch eine entsprechende akademische Ausbildung und/oder eine mindestens dreijährige (bzw. fünfjährige, bei fehlender akademischer Ausbildung) Berufserfahrung in einem Unternehmen der jeweiligen Branche und von vergleichbarer Größe und Marktnähe oder in einer Organisation mit inhaltlicher Nähe zum jeweiligen Unternehmen nachgewiesen werden.

Darüber hinaus verfügen alle Personen zumindest über Grundkenntnisse des Gesellschaftsrechtes und der Rechnungslegung.

Die Anteilseigner achten ergänzend zur Qualifikation einzelner Mitglieder auf die Gesamtzusammensetzung des Überwachungsorgans. Gesamthaft betrachtet sind alle notwendigen Kenntnisse zur Ausübung der Kontroll- und Überwachungstätigkeit im Überwachungsorgan vertreten, auch wenn nicht jedes einzelne Mitglied über alle oben beschriebenen, relevanten Kenntnisse verfügt. Die Anteilseigner achten bei der Ernennung sowohl auf Diversität und Komplementarität, insbesondere in Bezug auf Ausbildung, Qualifikation, Geschlecht und Alter.

Das zuständige Organ führt die Bestellung von Mitgliedern des Leitungsorgans unter Einhaltung der Vorschriften des Bundesgesetzes über Transparenz bei der Stellenbesetzung im staatsnahen Unternehmensbereich (Stellenbesetzungsgesetz), StF: BGBl. I Nr. 26/1998, durch. In Bezug auf die Qualifikation des Leitungsorgans werden die Vorgaben des B-PCGK (Pkt. 9.3.3.) durch den Anteilseigner entsprechend konkretisiert.

Zu 7., 8. und 12.:

Die COFAG ist mit der Bearbeitung von Anträgen, ausstehenden Haftungen und der Betreuung von Regressforderungen befasst. Die Empfehlungen des RH-Berichts werden bzw. wurden im BMF sehr ernst genommen, und teilweise schon umgesetzt.

Die Entscheidung der Gründung einer eigenen Förderstelle zur Bearbeitung und Genehmigung von Anträgen auf Beihilfen am Beginn der Pandemie war richtig. Nur so konnte eine rasche und effiziente Bearbeitung und Auszahlung der Wirtschaftshilfen an Unternehmen sichergestellt werden, zumal auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Finanzverwaltung im Zuge der Krisenbewältigung voll ausgelastet waren.

Seit Beginn der Pandemie wurden durch die COFAG insgesamt 1,4 Mio. Anträge von Unternehmen auf Förderungen bearbeitet.

Die Erledigung durch eine bereits bestehende Institution, die ebenfalls Förderungen abwickelt, hätte aufgrund der enormen Masse keine raschere oder effizientere Abwicklung der Beihilfen bewerkstelligen können. Auch diese Institutionen hätten ihre Ressourcen massiv aufstocken müssen.

Zu 9. bis 11. sowie 16. und 17.:

Die Vorgangsweise im Zusammenhang mit der Gründung der COFAG ist vor dem Hintergrund der Pandemie und des damit in Verbindung stehenden unmittelbaren Zeit- und Entscheidungsdrucks zu sehen. Die Anregungen des RH werden in allfällige zukünftige vergleichbare Überlegungen nach Möglichkeit einfließen.

Darüber hinaus darf auf den in der Anfrage angesprochenen Endbericht des RH verwiesen werden.

Zu 14. und 15.:

Der Bericht des RH enthält keine Aussage zu einer „Finanzabteilung“.

Zu 18. bis 23. sowie 44. und 45.:

Laut Bericht des RH erforderte die Tätigkeit der COFAG „u.a. *Personalkapazitäten des Finanzministeriums und der Finanzverwaltung im Ausmaß von geschätzt mindestens 148 VZÄ im ersten Halbjahr 2021 – großteils – zur Erstellung von Ergänzungsgutachten.*“ Die Zurverfügungstellung weiterer Personalkapazitäten (deutlich mehr als 50 VZÄ) wäre zu Lasten anderer gesetzlicher Aufträge gegangen, soweit dafür keine Neuaufnahmen erfolgt wären.

Die COFAG wurde zur Überbrückung von Liquiditätsschwierigkeiten der österreichischen Unternehmen während der COVID-19-Pandemie als temporäre Förderinstitution gegründet.

Darüber hinaus ist darauf zu ergänzen, dass das BMF die COFAG aufgefordert hat, zur Kostendämpfung Eigenpersonal anstatt externer Dienstleister einzusetzen. Dazu wird auf die Beantwortung der schriftlichen parlamentarischen Anfrage Nr. 12111/J vom 6. September 2022 verwiesen.

Zu 24.:

Der RH-Bericht enthält keine Aussagen zu „Mehrauszahlungen von 101 Mio. bis 117 Mio. Euro“ beim Lockdown-Umsatzersatz für November und Dezember 2020.

Zu 25. und 26.:

Diese Annahme ist nicht korrekt. Der Fixkostenzuschuss I sah als Anspruchsvoraussetzung einen Umsatzrückgang von zumindest 40% vor (ab diesem Wert wurden 25% der Fixkosten ersetzt). Ein Schaden im Sinne eines nachgewiesenen Umsatzrückgangs war somit unabdingbare Anspruchsvoraussetzung, die reine „Zugehörigkeit zu einer bestimmten Branche“ war nicht ausreichend.

Zu 27.:

Die Ausgestaltung der finanziellen Maßnahmen erfolgte nach den Vorgaben des europäischen Beihilfenrechts, insb. auf Grundlage des Befristen Rahmens der Europäischen Kommission. Europäisches Recht genießt Anwendungsvorrang gegenüber dem nationalen Recht der Mitgliedstaaten. Sollte es im Falle der Anwendung der nationalen Richtlinien in bestimmten Fällen zu Überförderungen im Sinne des Beihilfenrechts gekommen sein, wird das BMF in Abstimmung mit der Europäischen Kommission als zuständige Behörde in Beihilfenrechtssachen eine rechtskonforme und praktikable Lösung finden, welche die wirtschaftliche Situation der Unternehmen bestmöglich berücksichtigt.

Zu 28., 30. und 32.:

Die gegenständlichen Richtlinien wurden gemäß § 3b Abs. 3 ABBAG-G als Verordnung des Bundesministers für Finanzen nach Zustimmung des Vizekanzlers erlassen und im Bundesgesetzblatt kundgemacht. Der genannte „Einfluss“ erfolgt somit zwingend in Form der Normsetzung.

Zu 29.:

Diese Pauschalkritik ist unzutreffend. Eine vereinfachte Gewährung von Zuschüssen ohne Nachweis von „Einbußen“ betraf lediglich das Förderinstrument des Umsatzersatzes im Zeitraum vom 1. November bis 31. Dezember 2020. Der Umsatzersatz ermöglichte aufgrund einer außergewöhnlichen Situation (behördliche Schließungen während dem

sogenannten 2. Lockdown in der insb. für Gastronomie so wichtigen Advent- und Vorweihnachtszeit) in einem kurzen Zeitraum eine vereinfachte Antragstellung von Direktzuschüssen. Antragsberechtigt waren nur Betriebe, die von einer behördlichen Schließung direkt betroffen waren.

Alle anderen Instrumente, d.h. der Fixkostenzuschuss I, der Fixkostenzuschuss 800.000, der Ausfallsbonus, der Umsatzerersatz für indirekt Betroffene (Umsatzerersatz II) sowie der Verlustersatz sahen als zwingende Anspruchsvoraussetzung den Nachweis eines Umsatzrückganges vor. Zusätzlich war für einen Verlustersatz zudem ein Verlust aufgrund ungedeckter Fixkosten, für den Fixkostenzuschuss I und den Fixkostenzuschuss 800.000 das Vorliegen von konkreten, in den Richtlinien angeführten Fixkosten nachzuweisen.

Zu 31.:

Mit Ausnahme des Umsatzerersatzes für den Zeitraum 1. November bis 31. Dezember 2020, diesbezüglich wird auf die Beantwortung der Frage 29. hingewiesen, erforderten alle anderen Beihilfeninstrumente einen genauen Nachweis über einen Umsatzrückgang, das Vorliegen von Fixkosten bzw. eines Verlusts durch ungedeckte Fixkosten. Diese Konstruktion, zusammen mit einer abgeschwächten Ersatzrate bei Fixkosten bzw. Verlusten (es war niemals der volle Verlust bzw. die gesamten Fixkosten erstattungsfähig), wurde zur Verhinderung einer Überkompensation vorgesehen.

Zu 33. bis 36. sowie 38. und 39.:

Ein Mitglied des Aufsichtsrates der ABBAG ist gleichzeitig auch Mitglied des Aufsichtsrats der COFAG. Derzeit sind in der Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat der COFAG diverse Regelungen zur Handhabung von Interessenskonflikten von Aufsichtsratsmitgliedern vorgesehen (vgl. § 1 Abs. 4, § 7 Abs. 6, § 12).

Ein Mitglied der Geschäftsführung der COFAG war gleichzeitig auch Geschäftsführer in der ABBAG, wobei die Geschäftsführerfunktion in der COFAG mit 30. Juni 2022 endete.

Auf Basis von rechtlichen Stellungnahmen wurde im Fall der Entlastung der Organe der COFAG eine Vorgangsweise erarbeitet, welche die Entlastung auf eine breite Entscheidungsbasis stellt, um eine Befangenheitssituation bzw. einen Interessenskonflikt zu vermeiden.

Der RH empfahl dem BMF und der ABBAG, zu prüfen, ob die Reduktion des Jahresbruttobezugs bei der ABBAG um 80.000 Euro, die für die Dauer der genehmigten entgeltlichen Nebentätigkeit des ABBAG-Geschäftsführers bei der ÖBAG (April 2019 bis März 2020) geplant war, nachträglich einzufordern ist. Im RH-Bericht wird festgehalten, dass der Betrag von 80.000 Euro mittlerweile an die ABBAG refundiert wurde. Durch die Rückzahlung der 80.000 Euro wurde der Empfehlung des RH somit nachgekommen.

Zu 37.:

Das BMF ist bemüht, die Empfehlung des RH hinsichtlich Beachtung der vom Stellenbesetzungsgesetz angestrebten Fristen entsprechend umzusetzen. Konkret wurde die Empfehlung im Rahmen Ausschreibung der Geschäftsführerfunktion der COFAG bereits vollinhaltlich umgesetzt.

Die Empfehlung des RH hinsichtlich der inhaltlichen Spezifizierung des Aufgaben- und Verantwortungsbereiches der zu besetzenden Funktion sowie bezüglich der von den Bewerberinnen und Bewerbern erwarteten Kenntnisse und Fähigkeiten wurde bereits in der Ausschreibung für die Funktion als Mitglied der Geschäftsführung der COFAG im März 2022 aufgenommen.

Zu 40. und 41.:

Grundsätzlich findet im BMF bei Kandidaten für Organfunktionen eine Überprüfung hinsichtlich Qualifikation und möglicher Interessenskonflikte statt. Derzeit sind in der Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat der COFAG diverse Regelungen zur Handhabung von Interessenskonflikten von Aufsichtsratsmitgliedern vorgesehen (vgl. § 1 Abs. 4, § 7 Abs. 6, § 12).

Auf Basis von rechtlichen Stellungnahmen wurde im Fall der Entlastung der Organe der COFAG eine Vorgangsweise erarbeitet, welche die Entlastung auf eine breite Entscheidungsbasis stellt, um eine Befangenheitssituation bzw. einen Interessenskonflikt zu vermeiden.

Darüber hinaus wird auf die Beantwortung der schriftlichen parlamentarischen Anfrage Nr. 12111/J vom 6. September 2022 verwiesen.

Zu 42. und 43.:

Im Handbuch Beteiligungsmanagement des BMF ist hinsichtlich der Aufsichtsratsvergütung folgendes festgehalten:

Die Anteilseigner erwarten eine engagierte und fachlich fundierte Ausübung der Überwachungsfunktion und stellen sicher, dass die Unternehmen dafür eine adäquate Vergütung leisten. Bei der Festlegung der Vergütung ziehen die Anteilseigner folgende Kriterien heran:

- Aufgaben im Überwachungsorgan (Vorsitz, Stellvertretung, einfaches Mitglied)
- Zeitliche Anforderung und Verfügbarkeit
- Unternehmensspezifische Eigenschaften
- Größe des Unternehmens (Anzahl der Beschäftigten, Höhe des Umsatzes, ...)
- Geschäftsmodell (Marktnähe, Anteil der öffentlichen Finanzierung, ...)
- Situation des Unternehmens, z.B. in Zusammenhang mit aktuellen wirtschaftlichen oder rechtlichen Risiken, denen das Unternehmen ausgesetzt ist
- Internationalisierungsgrad des Unternehmens
- Größe des Überwachungsorgans; bei Überschreitung einer Größe von acht Mitgliedern wird eine Reduktion der Vergütung je Mitglied um 10% pro zusätzlichem AR-Mitglied empfohlen

Die Mitglieder des Überwachungsorgans erhalten eine Vergütung, die in einem angemessenen Verhältnis steht. Da sich die Anforderungen an die Qualifikation, den zeitlichen Aufwand und die Verantwortung in Unternehmen des Bundes nicht wesentlich von anderen Unternehmen unterscheiden, kann sich der Anteilseigner bei der Vergütung der Mitglieder des Überwachungsorgans an den branchenüblichen Vergütungen orientieren. Dabei wird eine Untergrenze der jährlichen Vergütung eines einfachen Mitglieds von 2.000 Euro und eine Obergrenze von 4% des durchschnittlichen Jahresbruttogehalt eines Leitungsorgans empfohlen. Die Funktion des Vorsitzenden und seiner Stellvertreter sind mit marktüblichen Zuschlägen zu honorieren. Weiters erhalten die Mitglieder des Überwachungsorgans ein angemessenes Sitzungsgeld. Tatsächlich angefallene, angemessene Reisekosten können gegen Vorlage der entsprechenden Belege ersetzt werden. Darüber hinaus werden keine weiteren Vergütungsbestandteile geleistet.

Bei Festsetzung der Aufsichtsratsvergütung der COFAG wurde insbesondere auch die hohe zeitliche Anforderung, die Sitzungsfrequenz und das Volumen der zu genehmigenden Auszahlungen berücksichtigt.

Zu 46.:

Die Protokolle über die Aufsichtsratssitzungen stehen den Organmitgliedern der COFAG (Vorstand, Aufsichtsrat) zur Verfügung und sind nicht an das Bundesministerium für Finanzen weiterzuleiten. Ich habe daher auch keinen Protokollzugriff auf den bei der COFAG geführten Datenraum. Mein Ressort steht jedoch hinsichtlich der Zuschuss- und Garantieinstrumente, die über die COFAG abgewickelt werden, mit dieser in regelmäßigem Kontakt.

Zu 47. bis 52.:

Das BMF ist davon überzeugt, die gewählte Förderstruktur den verfassungsrechtlichen Grundsätzen entsprechend errichtet zu haben. Aktuell prüft der VfGH im Verfahren G 265/2022 (G 108/2022).

Zu 53. und 54.:

Die COFAG wurde als Tochtergesellschaft der ABBAG gegründet, eine Gesellschafterweisung des BMF wäre daher über die ABBAG möglich.

Zu 55. bis 57.:

Das Ziel, den Unternehmen Liquidität zur Verfügung zu stellen und damit eine Insolvenzwelle zu vermeiden, wurde erreicht. Die Wirkung dieser COFAG-Hilfen wurden laufend wissenschaftlich begleitet und evaluiert, die Hilfen selbst sind mittlerweile anhand der gesetzlichen Grundlagen in der Transparenzdatenbank des Bundes veröffentlicht. Dazu wie auch betreffend die umfassenden Berichte wird auf die Beantwortung der schriftlichen parlamentarischen Anfrage Nr. 12111/J vom 6. September 2022 verwiesen.

Zu 58.:

Insgesamt wurden durch die COFAG im Laufe der Pandemie rund 250.000 Unternehmen unterstützt, die zusammen 1,4 Mio. Anträge auf Beihilfen eingereicht haben. Die Verhinderung von Unternehmenskonkursen in großer Zahl sowie eine Stabilisierung des

Arbeitsmarkts ohne erheblichen Anstieg der Arbeitslosigkeit (trotz „Überschneidung“ zweier Krisen ab Februar 2022) zeigen, dass die durch die COFAG gewährten Unterstützungsmaßnahmen den intendierten Erfolg erzielt haben.

Der aktuelle Auszahlungsstand sowie Detailinformationen zu Branchen und Regionen ist der ausführlichen Tagesstatistik auf der Website der COFAG zu entnehmen:

<https://www.cofag.at/aktuelle-zahlen.html>

Zu 59.:

Die Vergabe von Förderungen des Bundes auf Grund der COVID-19-Pandemie erfolgt im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung. Für die Finanzverwaltung wären daher insbesondere die Vorgaben des Personalplans sowie die zivilrechtliche Abwicklung herausfordernd gewesen. Die Zurverfügungstellung weiterer Personalkapazitäten in Form eines Callcenters, zur Bearbeitung von und Entscheidung über Förderanträge sowie für den Instanzenzug wäre zu Lasten anderer gesetzlicher Aufträge gegangen, soweit dafür keine Neuaufnahmen erfolgt wären.

Der Bundesminister:
Dr. Magnus Brunner, LL.M.

Elektronisch gefertigt

